



## Legitimation in digitalen Zeiten

---

### Der öffentlich-rechtliche Rundfunk und seine Zukunft

*Daphne Wolter*

- › Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss auch im digitalen Zeitalter Werkzeug und Dienstleister der Demokratie bleiben.
- › Vor dem Hintergrund einer durch den Rundfunkbeitrag gesicherten finanziellen Unabhängigkeit besteht die Notwendigkeit einer geschärften Profilbildung, die sich deutlich von den privaten Medienanbietern abhebt.
- › Das duale Rundfunksystem ist ein multiplorales System geworden, in dem der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit Blick auf Glaubwürdigkeit und vertrauenswürdige Informationsquellen eine wichtige Rolle innehat.
- › Das Ergebnis der Struktur- und Auftragsreform muss ein klares „Update“ für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sein: Weniger Quotendruck, weniger Werbedruck und weniger Doppelstrukturen.

## Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	2
Geschichte und Struktur.....	3
Unabhängigkeit.....	4
Anpassung an das digitale Zeitalter.....	5
Aktuelle Diskussionen: Die Struktur- und Auftragsreform.....	6
Drei grundsätzliche Anregungen für ein öffentlich-rechtliches Update.....	8
Fazit.....	10
Impressum .....	12

## Einleitung

Vorab ein klares Bekenntnis: Unsere demokratische Grundordnung braucht ein öffentlich-rechtliches Angebot, das sich deutlich von den Inhalten der privatwirtschaftlichen Medienangebote abgrenzt und gleichzeitig Werkzeug und Dienstleister der Demokratie ist.

Die Digitalisierung und die technische Konvergenz der Medien haben dem Fernsehzuschauer eine neue Macht verliehen: Unabhängig von Zeit und Ort kann er die Programme rezipieren. Die Sender haben Angst vor dem Kontrollverlust, denn die neuen Smart-TV-Systeme reduzieren das gewöhnliche Fernsehen zu einer von mehreren Optionen. Einige Fachleute wagen gar zu prognostizieren, dass der Rundfunk in Zukunft ganz verschwinden werde; weltweit abrufbare Bewegtbild-Angebote könnten ihn nach und nach ablösen. Die mediale Internetnutzung steigt kontinuierlich in allen Altersgruppen, in der Gruppe der 14–29 Jährigen besonders stark.<sup>1</sup> Aber welche Rolle soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk in diesem Szenario noch spielen? Nur noch eine Nebenrolle oder wird er gleich ganz aus der Zukunft (ab)geschrieben?

Aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss der Anspruch bleiben, im *Relevant Set* zu bestehen. Nach der sogenannten Entwicklungsgarantie<sup>2</sup> hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk u. a. die Aufgabe, sich den veränderten Sehgewohnheiten der Nutzer anzupassen.

Bereits der erste mediale „Urknall“ vor 30 Jahren hat den Öffentlich-Rechtlichen mit der Einführung des *dualen Systems* (siehe auch unter Ziff. 2) einen grundlegenden Umbruch beschert und dieser hat ihm – wenn man sich die deutsche TV-Landschaft im internationalen Vergleich ansieht – bei weitem nicht geschadet! So kann auch der zweite große „Urknall“ in Gestalt der medialen Digitalisierung dazu beitragen, dass die Öffentlich-Rechtlichen davon profitieren und nicht zum Opfer der digitalen Transformation werden. Die regulierende Medienpolitik sollte hierbei die notwendigen Reformen fördern, stringent fordern, aber vor allem Handlungsfähigkeit in der dringend ausstehenden Beschlussfassung beweisen. Blockbildung und Vertagungen helfen dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk jedenfalls nicht beim Überleben.

## Geschichte und Struktur

Grundsätzlich sind Medien und Kultur in Deutschland auf Grund der nationalsozialistischen Vergangenheit Sache der Bundesländer und somit föderal und nicht zentralisiert: Jedes Bundesland verfügt über eigene Gesetze zur Regelung über Medien und Kultursachen. So erfolgt die gesetzliche Ausgestaltung des Auftrags durch eine Vielzahl von Gesetzen und Staatsverträgen.<sup>3</sup>

Im Zuge der Demokratisierung Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg wurde der öffentlich-rechtliche Rundfunk unter anderem nach britischem Vorbild (BBC) eingeführt. Zum Schutz des Rundfunks vor erneuter staatlicher Indienstnahme<sup>4</sup> wurde 1949 der öffentlich-rechtliche Rundfunk gegründet, dessen staatlich vermittelte Garantie die Gewähr für Unabhängigkeit vom Staat bieten sollte. In den 1980er-Jahren kamen die privaten Rundfunkanbieter hinzu. In der deutschen Medienlandschaft ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk seitdem ein Teil des sogenannten Dualen Rundfunksystems. Den öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten kommt jedoch in dieser Konstellation eine besondere Bedeutung zu. Der Grundstein für das duale Rundfunksystem wurde mit dem vierten Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts<sup>5</sup> gelegt: Das Bundesverfassungsgericht erklärte darin privat-kommerzielle Rundfunkprogramme für verfassungsgemäß. Während privatwirtschaftliche Anbieter nur bestimmte Standards einhalten müssen, sind öffentlich-rechtliche Programme für eine umfassende Grundversorgung zuständig. Genau in diesem Punkt finden der öffentlich-rechtliche Rundfunk und seine besondere Eigenart ihre Rechtfertigung.

Das Bundesverfassungsgericht hat immer wieder die besondere Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für unsere Gesellschaft deutlich formuliert: Laut Bundesverfassungsgericht soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Grundversorgung der Bevölkerung mit Informationen, Bildung, Kultur und Unterhaltung gewährleisten.<sup>6</sup> Dieser Grundversorgungsauftrag fordert außerdem ein, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine vielfaltsichernde Aufgabe nur erfüllen kann, wenn die Inhalte für alle technisch empfangbar sind. Heute können rund 38 Mio. Fernsehhaushalte die Hauptprogramme der ARD und des ZDF über Satellit, Kabel oder digitale Terrestrik empfangen, das sind 98 Prozent des Empfangspotenzials der deutschen Fernsehhaushalte.<sup>7</sup>

Um diese Aufgabe unabhängig vom Staat und wirtschaftlichen Interessen wahrnehmen zu können, wird er durch Beiträge aller Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Institutionen finanziert. Diese Finanzierung braucht jedoch auch die Akzeptanz der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler. Vor dem Hintergrund einer durch Rundfunkbeiträge abgesicherten finanziellen Unabhängigkeit hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk geradezu die Pflicht, durch eine geschärfte Profilbildung sich noch deutlicher von den privaten Anbietern abzuheben. Der weit überwiegende Teil der Finanzierung stammt aus dem Rundfunkbeitrag, ein kleiner Teil aber erfolgt u.a. aus Einnahmen durch Werbung, Erträgen aus Sponsoring und der Verwertung von Produktionen.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird durch Beiträge aller Bürgerinnen und Bürger finanziert.

Da der Rundfunk aufgrund der digitalen Entwicklung einem dauerhaften Wandel unterliegt, entwickelte das Bundesverfassungsgericht den dynamischen Rundfunkbegriff. Danach muss es für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk möglich sein, seine Aufgabe auch für die Zukunft mittels moderner Technik zu erfüllen.<sup>8</sup>

## Unabhängigkeit

Die Charakteristika des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind Staatsferne, interne gesellschaftliche Kontrolle durch weitgehend ständisch besetzte Aufsichtsgremien (Binnenpluralität), die aus dem Rundfunkrat und dem Verwaltungsrat bestehen.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum ZDF-Staatsvertrag<sup>9</sup> hat gezeigt, dass nicht nur in der inhaltlichen Programmgestaltung ein Umdenken erforderlich ist. So wie das Programm vielfältig und staatsfern gestaltet sein muss, müssen auch die Gremien staatsunabhängig und binnenplural sein. Im Interesse der Erfüllung des Funktionsauftrags hat das Bundesverfassungsgericht vorgegeben, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht von einer Interessengruppe vereinnahmt werden darf. Er soll seinen Auftrag unabhängig erfüllen können, vor allem in Bezug auf politische und wirtschaftliche Interessen. Die Aufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk muss deshalb so organisiert werden, dass sie ein möglichst vielfältiges Abbild der Gesellschaft darstellt, ohne dass eine Gruppe dominieren kann. Um dies zu gewährleisten, sind möglichst viele unterschiedliche Perspektiven der Gesellschaft zu berücksichtigen.

Einen nicht unerheblichen Bestandteil unserer Gesellschaft bildet der Staat bzw. die Politik, deren Repräsentanten ein durch Wahlen legitimiertes Mandat der Bürgerinnen und Bürger haben. Entsprechend der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts erscheint es daher angebracht, dass Politiker genauso wie Gesellschaftsvertreter aus Wirtschaft, Religion, Sport, Umwelt, Minderheiten, Brauchtum, etc. in den Gremien vertreten sind. Damit Politiker die Gremien nicht dominieren, hat das Gericht vorgegeben, dass ihr Anteil nicht mehr als 1/3 der Sitze ausmachen darf und dass sie keine Entscheidung mit der Zahl ihrer Stimmen fällen oder verhindern können. Jedes Gremienmitglied hat darüber hinaus in den Gremien nicht die Interessen seiner Organisation, sondern explizit die Interessen der Gesellschaft zu vertreten. Anders als Mitglieder in Aufsichtsorganen privater Unternehmen, sind die Gremienmitglieder auch nicht dem wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens, sondern ausschließlich den Interessen der Gesellschaft verpflichtet.

Die Einbindung von Einzelpersonen in die Gremien wird inzwischen erprobt.<sup>10</sup> So hat der Landtag des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen im Rundfunkrat des Westdeutschen Rundfunks (WDR) vorgesehen, dass sich Bürgerinnen und Bürger auf zwei Rundfunkratsposten sowie zwei Stellvertreterposten bewerben können. Die Auswahl geeigneter und kompetenter Kandidaten obliegt dem Rundfunkrat des WDR. Wenn sich das Modell als sinnvoll und praktikabel erweisen sollte, wird von den Ländern zu prüfen sein, ob man das Prinzip umfassender verfolgt.

Sichergestellt werden muss auf alle Fälle, dass eine Wahl von Bürgerinnen und Bürgern nicht dazu genutzt werden kann, dass sich eine politische Gruppierung der Aufsicht bemächtigt. Etwa indem die Gremienwahlen von einer Partei dafür genutzt werden, dass möglichst viele Personen in die Gremien einziehen, die ihre spezifische politische Überzeugung teilen und entsprechend in den Gremien handeln. Dies ist im gegenwärtigen Modell nicht möglich.

Im Gegensatz zu anderen Ländern, z. B. aus dem direkten Umfeld der Europäischen Union, geht Deutschland konsequent den Weg der Staatsferne zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Dieser Weg muss weiterverfolgt werden, da nur so Meinungsvielfalt und Meinungsfreiheit dauerhaft garantiert sind.

Wie das Programm  
müssen auch die  
Gremien staatsunabhängig und binnenplural sein.

## Anpassung an das digitale Zeitalter

Welchen Stellenwert besitzt der öffentlich-rechtliche Rundfunk für die gesellschaftliche Kommunikation im Zeitalter der Digitalisierung? Auch der Journalismus des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist von der Digitalisierung erfasst. Mit den neuen technischen Möglichkeiten könnte ihm für die Recherche, Aufbereitung und Vermarktung ein goldenes Zeitalter bevorstehen.

Die Trennung zwischen den unterschiedlichen Mediengattungen gibt es längst nicht mehr. Das duale Rundfunksystem ist aufgrund des neuen großen Mitspielers Internet nicht mehr dual, sondern ein multipolares System geworden.

Die digitale Transformation der Medien hat Fragen nach vertrauenswürdigen Quellen, nach der Finanzierung von Qualitätsjournalismus und dem Gelingen politischer Kommunikation in fragmentierter Öffentlichkeit aufgeworfen. Im Internet und den sozialen Netzwerken hat sich eine große „Gegenöffentlichkeit“ etabliert. Viele geteilte Berichte und Posts erlangen schnell Wahrheits-Status, auch wenn sie sich später als Gerüchte herausstellen bzw. absichtlich von vornherein als *Fake News* verbreitet wurden. Aber auch Fehler in der Berichterstattung der Massenmedien werden hier schnell aufgedeckt – und häufig gnadenlos an den Pranger gestellt. Zudem übernehmen vermehrt Algorithmen die Funktion der menschlichen Journalisten, Nachrichten auf Basis ihrer Relevanz auszuwählen und ihren Inhalt einzuordnen.

In diesen aufgeregten Zeiten besteht das Bedürfnis nach *trusted content* wie nie zuvor. Eine große Herausforderung, aber auch eine Chance für das inhaltliche Profil des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Wo der öffentliche Diskurs immer wieder entgleist, müssten öffentlich-rechtliche Medien garantieren, dass der Diskurs demokratisch bleibt und von keiner Partei alleine beherrscht werden kann – also verhindern, dass mediale Segregation entsteht.<sup>11</sup> Medien und Demokratie funktionieren nur mit einem unabhängigen professionellen Journalismus: Für einen offenen Meinungs- und Willensbildungsprozess braucht die Gesellschaft Medien, die aus verlässlichen Quellen Sachverhalte und Werte glaubwürdig vermitteln, erklären und einordnen. Es darf nicht unterschätzt werden, dass breit angelegte Desinformationskampagnen zersetzend wirken können: Dadurch, dass sie das Vertrauen in Informationen ganz allgemein erschüttern können, können solche Kampagnen auch die Glaubwürdigkeit von eigentlich vertrauenswürdigen Informationsquellen beeinträchtigen. Somit kann Desinformation die Fähigkeit und die Berufung von Journalisten untergraben, nämlich für Verlässlichkeit und Transparenz in der Gesellschaft zu sorgen.

Besonders der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss seine Rolle als Qualitätsmedium ausfüllen. Die Sender sollten sich ein anspruchsvolles Sendungsbewusstsein leisten. Unabhängiger professioneller Journalismus ist unabdingbar für die demokratische Kontrolle. Daher ist er auch in der Form des öffentlich-rechtlichen Rundfunks abzusichern und zu erhalten.

Das Bedürfnis nach vertrauenswürdigen Inhalten ist eine Herausforderung aber auch Chance für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Unabhängiger professioneller Journalismus ist unabdingbar für die demokratische Kontrolle.

## Aktuelle Diskussionen: Die Struktur- und Auftragsreform

Das Ziel der Bundesländer ist, eine Reform von Auftrag und Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vorzulegen, um den Staatsvertrag entsprechend anzupassen und eine Profilschärfung des Auftrags vorzunehmen. Danach soll künftig in allen Bereichen das öffentlich-rechtliche Profil der Angebote, das nicht marktwirtschaftlichen Anreizen folgt, sondern zu einer inhaltlichen Vielfalt beiträgt, die allein über den freien Markt nicht gewährleistet werden kann, als Gegengewicht zu den Angeboten der privaten Rundfunkanbieter stärker zum Ausdruck kommen.

Selbstkritisch wurde innerhalb der Anstalten bereits konstatiert, dass gerade in den Bereichen Information und Unterhaltung die Legitimation bei den jüngeren Beitragszahlern immer mehr abhandenkommt. Globale Netzangebote wie Youtube oder Netflix sind dabei, auch den deutschen Bewegtbildmarkt zu erobern; vor allem für die jüngere Altersgruppe wird das Internet auch als Nachrichtenquelle zunehmend relevant.<sup>12</sup> Experten sind sich sicher: Die Informationsgesellschaft der Zukunft findet im Internet statt. Das Mediensystem der analogen Zeit, in dem es ein ausgewogenes Verhältnis zwischen öffentlich-rechtlichen Fernsehsendern und privater Presse gab, ist durch die Digitalisierung und insbesondere durch das Internet aufgehoben. So wäre es geradezu realitätsfern, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu untersagen, den Grundversorgungsauftrag auch im Internet zu erfüllen. Gerade die jüngeren Zuschauer bzw. Nutzer von Informationsinhalten sind vermehrt im Netz anzutreffen, als vor dem Fernsehbildschirm.<sup>13</sup> Ein alarmierendes Ergebnis einer aktuellen Studie ist, dass der öffentliche Rundfunk bezüglich der Vermittlung von Nachrichten und Informationen vor Generationenabriss steht. Danach werden Menschen unter 25 Jahren kaum noch erreicht.<sup>14</sup> Doch auch sie zahlen die Rundfunkgebühr und haben ein Recht darauf, die öffentlich-rechtlichen Inhalte zu konsumieren. Als erste Konsequenz daraus haben die Ministerpräsidenten der Länder im Jahr 2016 einstimmig beschlossen, ein Jugendangebot von ARD und ZDF zu entwickeln, das ausschließlich im Internet stattfinden wird. „Funk“<sup>15</sup> ist auf dem Smartphone, Tablet und PC abrufbar. Es geht also darum, den weit überwiegenden Teil der Bevölkerung mit angemessener Information zu versorgen und den Mediennutzern auf Augenhöhe zu begegnen.

Beitragsgegner  
fordern die Abschaffung  
des Rundfunkbeitrags.

Beständig fordern einzelne Akteure und Vereinigungen und aktuell sogar eine politische Partei<sup>16</sup> die Abschaffung des Rundfunkbeitrags und damit automatisch einhergehend einen grundlegenden Umbruch des dualen Rundfunksystems. Im Ganzen betrachtet widersprechen die Forderungen der „Beitragsgegner“ dem Grundgedanken des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, nämlich die gesamte Bevölkerung mit hochwertigen Informations-, Bildungs- Kultur- und Unterhaltungsangeboten zu erreichen und als medialer Faktor für die Meinungsbildung der Gesellschaft zu wirken. Die Kritik und Forderungen sind zwar vollkommen überzogen, doch eine sichtbare und einschneidende Reform für die Zukunftsfähigkeit öffentlich-rechtlicher Grundversorgung ist längst überfällig und existenziell.

In Eigeninitiative haben die ARD<sup>17</sup> und das ZDF<sup>18</sup> zwei in Fachkreisen beachtete Gutachten zur Legitimation und Zukunftsfähigkeit herausgegeben. Die Vorschläge und Entwicklungen zu Einsparungen oder Strukturüberlegungen gehen aus Sicht der Politik jedoch nicht weit genug.

Überlegungen der zuständigen Bundesländer, den Rundfunkbeitrag künftig an einen Index zu koppeln<sup>19</sup>, werden heftig diskutiert. Je nachdem, ob dieser Index steigt oder fällt, würde auch die dann geltende Beitragssumme höher oder niedriger ausfallen. Eine Entscheidung über die umstrittene Indexierung wurde bei der letzten Ministerpräsidentenkonferenz im

Juni 2019 jedoch erneut vertagt.<sup>20</sup> Eng verknüpft mit einem neuen Finanzierungsmodell bei den Reformbestrebungen der Länder ist der Grundversorgungsauftrag, der konstituierend für das öffentlich-rechtliche System ist. So wird auch in einem von der sächsischen CDU-Landtagsfraktion in Auftrag gegebenem Gutachten gefordert, dass der Gesetzgeber sich vor den Fragen zur Finanzierung in einem ersten Schritt der Konkretisierung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks widmen sollte.<sup>21</sup> Der Vorschlag, den Auftrag von ARD, ZDF und Deutschlandradio zu flexibilisieren, wird heftig diskutiert. Die Anstalten sollen danach künftig mit stärkerer Einbindung der Gremien darüber entscheiden können, welche Fernseh- und Radioprogramme sie zur Erfüllung ihres Auftrags betreiben wollen. Danach hätten ARD und ZDF unter Aufsicht der Gremien mehr Spielraum bei der Ausgestaltung und dem Betrieb ihrer Programme, mit dem Nebeneffekt, auch in diesem Bereich unabhängiger von politischen Abstimmungsprozessen zu handeln. Dagegen haben die Privatsender Bedenken und fordern, den Auftrag der öffentlich-rechtlichen Angebote konkreter zu fassen und vor allem im Bereich Unterhaltung und Sport einzuschränken. Sicher keine leichte, aber auch nicht unmögliche Aufgabe, hier zeitnah zu einer Lösung zu kommen. So muss in der heutigen disruptiven medialen Umgebung konsequent gefragt werden: Welche Funktion sollte der öffentlich-rechtliche Rundfunk zukünftig erfüllen – und welche nicht? Welche öffentlich-rechtliche Grundversorgung braucht die digitale Gesellschaft? Und wie bleibt in diesem Transformationsprozess das im Großen und Ganzen gut funktionierende deutsche Mediensystem erfolgreich?

Es liegen vernünftige Vorschläge auf dem Verhandlungstisch. Wird sich die zuständige Medienpolitik nicht kompromissfähig und entscheidungsfreudig zeigen, verliert sie weiter ihre Glaubwürdigkeit und droht auf längere Sicht Zuständigkeitskompetenzen zu verlieren. Beherrzt und nicht hilflos müssen jetzt die existentiellen öffentlich-rechtlichen Reformen entschieden und durchgesetzt werden, die notwendig für die gesamte deutsche Medienlandschaft sind.

Eng verknüpft mit einem neuen Finanzierungsmodell ist die Konkretisierung des Grundversorgungsauftrags.

## Drei grundsätzliche Anregungen für ein öffentlich-rechtliches Update

### Mehr klare Abgrenzung zu privat-wirtschaftlichen Angeboten, weniger Quotendruck

Die Pfeiler, auf denen der öffentlich-rechtliche Rundfunk steht, sind Unabhängigkeit, Glaubwürdigkeit, Relevanz und Transparenz. Ohne eine unabhängige Berichterstattung gibt es keine Glaubwürdigkeit und ohne Glaubwürdigkeit, wenden sich die Zuschauer von der Berichterstattung ab. Im Moment dreht sich bei der Debatte um die aktuelle Strukturreform fast alles um den wenig klaren Begriff der Beitragsstabilität. Im Vordergrund stehen also der Rundfunkbeitrag und das geeignete Finanzierungsmodell sowie damit einhergehend Strukturveränderungen mit Einsparungspotenzialen. Das darf aber nicht die einzige Stoßrichtung sein: Die zentrale Frage sollte sich vielmehr um die Inhalte und Profile der Sender von ARD und ZDF drehen. Eine inhaltliche und quantitative Definition des Grundversorgungsauftrags und eine klare Abgrenzung zu den kommerziellen Angeboten sind längst überfällig. Medienpolitiker der Union fordern seit einiger Zeit, dass sich ARD und ZDF auf ihren Auftrag besinnen sollten. Daher gilt es nun, sich gemeinsam mit allen Beteiligten mit der Gestaltung eines zeitgemäßen Auftrags auseinanderzusetzen und die Fernsehprogramme entsprechend zu gestalten. Allerdings: Eine unter scharfen Kritikern verbreitete Forderung, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf die Bereiche Information, Bildung und Kultur zu beschränken, verkennt, dass auch unterhaltende Programme Meinungsrelevanz besitzen. So werden in fiktionalen Programmen relevante gesellschaftliche, politische oder geschichtliche Zusammenhänge aufgegriffen und die Hintergründe erklärt und diskutiert. In historischen Filmen oder Serien zum aktuellen Zeitgeschehen werden wichtige gesellschaftliche Themen aufbereitet und zentrale gesellschaftliche Fragen behandelt. Nicht nur Nachrichten haben eine gesellschaftspolitische Funktion, auch fiktionale Inhalte besitzen Meinungsrelevanz und gehören somit zum Grundversorgungsauftrag. Nach einer Analyse zur Programmausrichtung<sup>22</sup> liegt der Anteil von Informationsinhalten von ARD und ZDF auf Platz 8 von 9 im europäischen Vergleich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks<sup>23</sup>. Die Gewichtung und die Sendezeit von Informationsangeboten sollte im Rahmen der Reform von Struktur und Auftrag entsprechend mitgedacht werden.

Auch Unterhaltungsprogramme können Meinungsrelevanz besitzen.

---

An dieser Stelle sei angedacht: Wie entscheidend ist die Quotenmessung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk? Die Folgeerscheinungen heute sind ein stetiger Wettlauf mit den privaten Anbietern, „ängstliche“ Programmierungen hochwertiger Reportagen im Nachtprogramm und Rechtfertigungen, wenn das Programm nicht die entsprechende Zuschauerzahl erbracht hat. Natürlich sollten die Inhalte die Akzeptanz der Beitragszahler haben, darauf ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk angewiesen. Aber nicht das Interesse der Sendeanstalten, sondern vielmehr das Interesse der Öffentlichkeit muss im Mittelpunkt stehen. Ebenso sollte gelten, dass ein Rundfunk, der von der Allgemeinheit finanziert wird, nicht nur mit Unabhängigkeit, Vielfalt und Qualität überzeugen, sondern alle Bevölkerungsschichten erreichen muss. Der Rundfunkbeitrag wird alleine durch die Qualität, nicht durch die Quote gerechtfertigt. Entscheidend ist, dass es allen Bevölkerungsschichten möglich ist, öffentlich-rechtliche Inhalte zu finden und zu konsumieren. Die Tatsache wer, wann und wieviel Fernsehen schaut, gehört zur Informationsfreiheit jedes Einzelnen. Dass die jüngeren Nutzer immer weniger fernsehen ist noch kein Argument, den Beitrag abzuschaffen. Es kommt darauf an, dass die Jüngeren den Zugang zu neuen Formen der öffentlich-rechtlichen Information und des Programmes haben. Am Ende ist es unerheblich, ob es Fernsehen, Radio oder ein Internetbeitrag sind. Aus Sicht der Öffentlich-Rechtlichen ist es aber wichtig, dass ihre entsprechenden Inhalte auf einer Plattform vertreten werden und ein chancengleicher Zugang und eine entsprechende Auffindbarkeit gewährleistet sind.

Der Rundfunkbeitrag wird durch die Qualität, nicht durch die Quote gerechtfertigt.

---



## Mehr Unabhängigkeit im Programmangebot, weniger Werbung und Sponsoring

Die Rundfunkanstalten sollen durch ihre eigene Finanzierung in die Lage versetzt werden, unabhängig von kommerziellen Einnahmen oder staatlichen Geldern, den Auftrag zu erfüllen. Transparenz bei kommerziellen Kooperationen sowie eine moderate Reduktion von Werbung und Sponsoring sind Faktoren, die einen Qualitätsanstieg fördern könnten: Viele kommerzielle Kooperationen sind nicht transparent und es ist nicht ersichtlich, ob zum Beispiel bei einem Gewinnspiel der Gewinn vom Kooperationspartner oder aus dem Rundfunkbeitrag finanziert ist. Diese Intransparenz schadet dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der sich als unabhängig, professionell und glaubwürdig darstellen und entsprechend agieren sollte. Bei einer verminderten Werbefinanzierung besteht die Chance, das Programm unabhängig von kommerziellen Interessen und quotengetrieben zu entwickeln. So könnte zum Beispiel die oft salopp bezeichnete Zuschauergruppe „60plus“ ungezwungener bedient werden. ARD und ZDF sollten diese nicht bei ihrer Programmierung vernachlässigen und monothematisch mit Sportberichterstattung und Volksmusik abspeisen, nur weil sie nicht mehr zu der begehrten werberelevanten 14–49-Zielgruppe gehört. Auch bei den älteren Rezipienten stehen aktuelle Politiksendungen, Satire und hochwertige TV- und Kinoproduktionen bei der Nachfrage ganz oben. Die wachsende Bevölkerungsgruppe der geburtenstarken Jahrgänge orientiert sich immer mehr in Richtung der digitalen Möglichkeiten. Die *Best-Ager* nutzen Jahr für Jahr verstärkt die Online-Medien<sup>24</sup> und wollen ebenso ein gutes Internetangebot von ARD und ZDF, um dort die nachgefragten Sendungen anzusehen.

Bei verminderter Werbefinanzierung könnte das Programm weniger quotengetrieben entwickelt werden.

## Mehr Plattformstrategie und Vernetzung, weniger Doppelstruktur

Auch in den sogenannten dritten Programmen der ARD gibt es Reformbedarf: Die digitale Welt macht es möglich, dass Nutzer noch gezielter nach regionalen und lokalen Kriterien erreicht werden können. Die Tendenz bei den Dritten dagegen geht dahin, dass sie sich gerne gegenseitig und Regionen-übergreifend wiederholen. So haben sich die ursprünglich regional ausgerichteten dritten Programme der Landesrundfunkanstalten zu Rund-um-die-Uhr-Vollprogrammen entwickelt. Zudem vergeht kaum ein Tag, an dem nicht ein Tatort in einem Regionalprogramm läuft. Die ARD hat hier jedoch ein riesiges Potential, das nur sehr wenig genutzt wird. In den dritten Programmen sollte noch stärker der länderspezifische Auftrag in den Fokus rücken. Die Abbildung der föderalen und regionalen Eigenheiten Deutschlands ist eine Kernkompetenz und damit ein wichtiger Auftrag der ARD als Dienstleister der Demokratie.

Der regionalspezifische Auftrag sollte bei den dritten Programmen in den Fokus rücken.

Die Konzeptidee des ZDF, die eine konsequente Vernetzung der Online-Angebote der öffentlich-rechtlichen Sender vorsieht, zu der sich auch schon die ARD positiv positioniert hat<sup>25</sup>, wäre ein deutlicher Mehrwert für alle Nutzerinnen und Nutzer und sollte konsequent weiterverfolgt werden.

Das Onlinebasierte Netzwerk ist ein pragmatischer Vorschlag und könnte einen Prozess der Annäherung in Gang setzen, der das öffentlich-rechtliche System weiterentwickelt und zugleich dessen bereichernde Pluralität sichert. Die Nutzerinnen und Nutzer sollen sich ohne große Umwege in diesem Netzwerk bewegen und einen zusammenhängenden öffentlich-rechtlichen „Kosmos“ erleben. Das Ziel sollte sein, den Mediatheken durch moderne inhaltliche Programmierung eine gesellschaftspolitische Relevanz zukommen zu lassen, damit sie nicht weiter zu einer beliebigen Ausstrahlungsstation verkommen.

## Fazit

Für die Zukunftsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind seine Legitimation und der entsprechende Grundversorgungsauftrag entscheidende Faktoren. Es ist wichtig, dass sich die Politik in diesen Zeiten ausdrücklich zur verfassungsrechtlichen Bestands- und Entwicklungsgarantie bekennt. Eine Profilschärfung sowie die Fokussierung auf den Grundversorgungsauftrag und die Kernkompetenzen sind überlebenswichtig für die Zukunftsfähigkeit und Akzeptanz der öffentlich-rechtlichen Angebote. Letztendlich kommt es auf die Inhalte an, genau genommen auf einen hochwertigen öffentlich-rechtlichen Inhalt. Das genau muss das Alleinstellungsmerkmal sein, mit dem er sich aus der Vielfalt der Angebote und Anreize in der digitalen Welt hervorheben kann. Nur so rechtfertigt sich die finanzielle Ausstattung, die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zur Verfügung steht. Alle Altersgruppen der Beitragszahler sollten etwas von den Inhalteangeboten haben, unabhängig davon, auf welchem Endgerät, über welche Plattform und zu welcher Zeit die Menschen diese konsumieren. Dann stehen auch beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Chancen gut, sich unverzichtbar und zukunftssicher zu machen. Dies wird sicher nicht ohne Kritik am öffentlich-rechtlichen System passieren, aber das ist – auch hinsichtlich des Meinungspluralismus, der ja auch von einer demokratischen Gesellschaft gewollt ist, nur konsequent. Eine grundlegende Reform wird bereits lange von der Politik diskutiert, eine konsequente Umsetzung der Struktur- und Auftragsreform ist existentiell. Denn im schlimmsten Fall wird durch ein zögerliches und halbherziges Reformvorhaben eine Beschädigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und damit des gesamten dualen Rundfunksystems billigend in Kauf genommen.

Mit der Technik der künstlichen Intelligenz hat die nächste Phase des digitalen Wandels bereits begonnen, ohne dass die digitalen Weichen für das bestehende Rundfunksystem schon klar strukturiert sind.

Gerade für Angebote mit journalistischem Hintergrund brauchen wir einen möglichst breiten Zugang, auf den möglichst viele Menschen möglichst lange verweilen. Gleichzeitig muss der Journalismus in einer volldigitalisierten Welt dem Allgemeinwohl verpflichtet sein: Ein Algorithmus, der auf öffentlich-rechtliche Grundversorgung programmiert ist, könnte das auch in den sogenannten sozialen Medien erreichen, ohne einen seriösen Anspruch zu verlieren und gleichzeitig das Vertrauen der Menschen in Medien weiter zu stabilisieren. In die Entwicklung solcher journalistischen Produkte sollten aber neben technischen und juristischen auch ethische Aspekte mit einbezogen werden.

Auch in einer volldigitalisierten Welt muss der Journalismus dem Allgemeinwohl verpflichtet sein.

---

- 1 Vgl. [http://www.ard-zdf-onlinestudie.de/files/2018/0918\\_Frees\\_Koch.pdf](http://www.ard-zdf-onlinestudie.de/files/2018/0918_Frees_Koch.pdf), letzter Aufruf am 22.8.2019.
- 2 Vgl. BVerGE 83,238, 6. Rundfunkentscheidung.
- 3 Vgl. Münchner Anwaltshandbuch Medien- und Urheberrecht, S. 467 Rn.17, 18.
- 4 Vgl. Münchner Anwaltshandbuch, Urheber- und Medienrecht, S. 461, Rn.5.
- 5 Vgl. BVerfGE 73, 118.
- 6 Vgl. u.a. BVerfGE 73, 118, 157.
- 7 Quelle: MEDIA Perspektiven Basisdaten 2018, S. 4.
- 8 Vgl. BVerfGE 74, 297, 351.
- 9 Vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 25. März 2014, abrufbar unter [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/03/fs20140325\\_1bvf000111.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/03/fs20140325_1bvf000111.html), letzter Aufruf am 22.8.2019.
- 10 Vgl. hierzu <https://www.medienkorrespondenz.de/politik/artikel/der-rundfunkrat-des-wdr-wird-vonnbsp49-auf-60nbspmittglieder-vergroessert.html>, letzter Aufruf am 22.8.2019.
- 11 Vgl. „Öffentlichkeit 4.0“, GDI Gottlieb Duttweiler Institute, S. 19.
- 12 Vgl. Media Perspektiven 12/2018, S. 574.
- 13 Vgl. Digital News Report 2019, Reuters Institute for the Study of Journalism.
- 14 [https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-09/The\\_audience\\_of\\_public\\_service\\_news\\_FINAL.pdf](https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-09/The_audience_of_public_service_news_FINAL.pdf), letzter Aufruf am 12.09.2019.
- 15 Vgl. unter <https://www.funk.net/>, letzter Aufruf am 22.8.2019.
- 16 Vgl. Grundsatzprogramm der AfD, abrufbar unter <https://www.afd.de/grundsatzprogramm/#kurzversion>, letzter Aufruf am 22.8.2019.
- 17 Vgl. Gutachten „Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in einer konvergenten Medienwelt – Eine ökonomische Analyse“, abrufbar unter [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.553625.de/diwkompakt\\_2017-119.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.553625.de/diwkompakt_2017-119.pdf), letzter Aufruf am 22.8.2019.
- 18 Gutachten „Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud“, abrufbar unter <https://www.zdf.de/assets/161007-gutachten-doerr-holznagel-picot-100~original>, letzter Aufruf am 22.8.2019.
- 19 Vgl. [https://www.deutschlandfunk.de/debatte-um-rundfunkbeitrag-index-modell-wird-geprueft.2907.de.html?dram:article\\_id=444220](https://www.deutschlandfunk.de/debatte-um-rundfunkbeitrag-index-modell-wird-geprueft.2907.de.html?dram:article_id=444220), letzter Aufruf am 22.8.2019.
- 20 Vgl. Berichterstattung unter <https://www.welt.de/wirtschaft/article194891441/Rundfunkbeitrag-FDP-blockiert-Indexmodell-fuer-ARD-ZDF-und-Deutschlandradio.html>, letzter Aufruf am 22.8.2019.
- 21 Vgl. Prof. Dr. Hubertus Gersdorf, Universität Leipzig, „Auftrag und Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Reformüberlegungen“, 2019.
- 22 Vgl. „Die Rolle des Öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ÖRR) in der heutigen Medienlandschaft“, 2016, McKinsey-Analyse, S.62.
- 23 Quelle: Essential Television Statistics, McKinsey-Analyse.
- 24 Vgl. Media Perspektiven, Basisdaten 2018, S. 81.
- 25 Vgl. unter <https://www.zeit.de/2019/19/oeffentlich-rechtliches-fernsehen-ard-zdf-programm-digitales-netzwerk>, letzter Aufruf am 22.8.2019.

## Impressum

### Die Autorin

Die Autorin ist Koordinatorin für Medienpolitik in der Hauptabteilung Politik und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

**Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.**

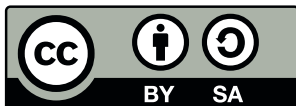
#### Daphne Wolter

Koordinatorin Medienpolitik  
Hauptabteilung Politik und Beratung  
T: +49 30 / 26 996-3607  
[daphne.wolter@kas.de](mailto:daphne.wolter@kas.de)

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 10907 Berlin

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 2019, Berlin  
Gestaltung: yellow too Pasiek Horntrich GbR  
Satz: Janine Höhle, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

ISBN 978-3-95721-586-4



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).

Bildvermerk Titelseite  
© madeaw, stock.adobe.com